

Serviços Municipais e Participação Cívica na Rede: a cidade de Tampere, Finlândia¹

Jari Seppälä²

Mestre em Comunicação

Gerente do projeto “Rede de Democracia Local” pela cidade de Tampere, em parceria com as cidades de Bologna (Itália) e Nizhny Novgorod (Rússia) entre 1999 e 2001

Membro do comitê do Ministério do Interior finlandês sobre governo eletrônico (JUHTA)

PALAVRAS-CHAVE

Serviços municipais digitais – Participação cívica - Democracia eletrônica

RESUMO

Tampere, a terceira maior cidade da Finlândia, vem desenvolvendo iniciativas no sentido de aumentar a disponibilidade de informação e o volume de prestação de serviços digitais ao público. A estratégia considera que a informação é a chave para o futuro da cidade, que conta com uma base frutífera para o investimento nessa área: instalações de ensino e pesquisa, indústria de conteúdo, variedade de meios de acesso e conhecimento tecnológico no ambiente público. O objetivo é prover acesso equalitário para a sociedade da informação, através da prestação de serviços 24 horas por dia para a população, empresas e visitantes. Atualmente, o *web site* da cidade (<http://www.tampere.fi>) recebe mais de 1.200.000 visitas por mês, sendo que 30% dos visitantes são cidadãos em busca de soluções para problemas reais ou em busca de algum serviço público. A administração municipal provê acesso à Internet nas escolas, bibliotecas e em um *web cafe*. Os serviços disponíveis incluem um fórum de discussões para a troca de opiniões sobre os problemas e projetos da cidade, questionários para a discussão do planejamento urbano e do orça-

¹ Artigo originalmente publicado na I Conferência Eletrônica do Centro Virtual de Estudos Políticos (CEVEP), com o tema Internet, Democracia e Bens Públicos, promovida pelo Departamento de Ciência Política da UFMG e pela Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte (Prodabel) entre 01 e 30 de novembro de 2000. Versão em português autorizada pelo autor. Tradução por Clodoveu Davis. O artigo original em inglês pode ser obtido em <http://www.e-democracy.lcc.ufmg.br>.

² E-mail: jari.seppala@tt.tampere.fi

mento municipal, e a prestação de serviços pagos através de uma loja virtual. Existem também recursos para a comunicação de quadros de horários de ônibus através de celulares, mapas e fotos aéreas com a localização de serviços e acesso aos serviços de reserva e renovação de empréstimos na biblioteca municipal. O *web site* da cidade ainda hospeda informações para a promoção de relações internacionais, turismo e conferências.

1. INTRODUÇÃO

A cidade de Tampere foi uma das primeiras cidades finlandesas a estabelecer, em 1994, um *web site* para serviços municipais. Desde o início, a idéia era criar equivalentes digitais para tantos serviços municipais e repartições quanto possível, para conveniência da população, empresas e visitantes. Esperava-se que as alternativas digitais tornassem as coisas mais fáceis tanto para os consumidores quanto para o funcionalismo municipal responsável pela prestação dos serviços. As repartições públicas municipais podem agora anunciar disponibilidade 24 horas por dia, e é fácil acessá-las de casa, do trabalho ou do outro lado do mundo.

Os residentes de Tampere formaram o primeiro grupo-alvo do serviço municipal digital da prefeitura. A Internet constitui uma atual e fácil maneira de conseguir informação municipal e de lidar com as autoridades. Ao mesmo tempo, as autoridades locais orientam e encorajam os cidadãos a usar a nova tecnologia, educando a população para a sociedade da informação. Buscando uma posição de liderança no desenvolvimento da sociedade da informação, Tampere tem por objetivo os valores empresariais: a infra-estrutura de comunicações ajuda a atrair novos empreendimentos de alta tecnologia, provendo empregos para graduados na área. Por outro lado, muitos dos serviços digitais da prefeitura são voltados para pessoas de fora de Tampere: turistas, empresas e empresários interessados na cidade. A Internet torna a informação facilmente acessível, embora a barreira da língua possa dificultar a melhor utilização dos serviços.

2. SERVIÇOS OFERECIDOS

Os serviços digitais disponíveis incluem informações, avisos, formulários de inscrição e outros, bem como um fórum de discussões. Um dos serviços mais populares na cidade é o banco de dados do acervo da biblioteca municipal³ com funções interativas avançadas. Bens e serviços pagos estão disponíveis através da Loja Virtual da Cidade de Tampere⁴.

³ <http://www.tampere.fi/kirjasto/index.htm>

⁴ <http://www.tampere.fi/kauppa/index.htm>

Para enviar sugestões, registrar reclamações, solicitar permissões ou votar em eleições, a Internet ainda não é o caminho oficial. No futuro próximo, assinaturas eletrônicas estarão em uso corriqueiro⁵, desta forma permitindo a extensão dos serviços virtuais a documentos assinados oficialmente e a processos de votação.

O uso generalizado de serviços digitais é restrito pelo limitado acesso à Internet e falta de conhecimentos de informática, tanto entre os moradores quanto entre as autoridades municipais de Tampere. Essa situação, no entanto, está mudando rapidamente. Quase 50% da população adulta da Finlândia têm acesso à Internet e um terço a usa diariamente. O acesso à Internet é provido pela municipalidade em bibliotecas, em escolas e em um *web cafe*.

O *web site* da cidade de Tampere tem registrado mais de um milhão de visitas a cada mês. Em agosto de 2000, o total de acessos foi de 1.399.099, mais de 30% acima do total de 1.020.813 em agosto do ano anterior. Poucos serviços municipais de informação podem ostentar tal crescimento na taxa de utilização.

Os hábitos dos usuários também estão mudando. Nos últimos quatro anos, a prefeitura de Tampere tem realizado uma pesquisa com usuários de seu *web site*. No início, a maioria dos usuários justificou como sendo de “interesse geral” a razão principal para consultar o *web site* de Tampere. Na pesquisa de 2000, a maior parte dos respondentes afirmaram ter acessado o *web site* com o propósito de contactar autoridades ou usar serviços municipais. Isso indica que a navegação errática está dando lugar ao governo digital. Uma pequena parcela dos respondentes afirma ter acessado o *web site* para influenciar os tomadores de decisão, e portanto parece também existir uma base para a teledemocracia.

Das mais de 1.100 pessoas que responderam à última pesquisa, 76% vivem em Tampere. Metade dos respondentes está na faixa etária entre 26 e 45 anos. Trabalhadores e estudantes são os principais grupos de usuários do *web site* de Tampere.

A Internet já provou ser uma ferramenta informal e fácil de usar para a comunicação entre a municipalidade e seus residentes ou visitantes. O correio eletrônico claramente aumentou o número de contatos entre os residentes, mesmo levando em consideração a correspondente queda no número de cartas e telefonemas.

Desde cedo, o *web site* de Tampere incluiu um fórum de discussões⁶ para a troca de opiniões sobre assuntos atuais e projetos em Tampere. Em uma página de perguntas e respostas⁷ os cidadãos podem perguntar qualquer coisa sobre a administração municipal e um funcionário responderá tão rápido quanto possível.

A cada primavera, os cidadãos são convocados a contribuir com opiniões para a proposta de orçamento do ano seguinte⁸, antes que quaisquer planos ou decisões no nível político sejam tomadas. Outra seção muito procurada do *web site* é o jogo

⁵ <http://www.vaestorekisterikeskus.fi/>

⁶ <http://www.tampere.fi/mielipid/index.htm>

⁷ <http://www.tampere.fi/mielipid/kioski/index.htm>

⁸ <http://www.tampere.fi/talousfoorumi/uusin/index.htm>

de planejamento urbano⁹. O jogo gira em torno da apresentação de planos, discussões e *lobbying*, combinado com os recursos visuais e funcionais providos pela tecnologia. O jogo permite que qualquer um experimente, em linhas gerais, diferentes alternativas de projetos em sua própria vizinhança.

Para tornar o volume sempre crescente de informação mais gerenciável, muitos agentes na Internet estão desenvolvendo diferentes tipos de portais para tornar seus serviços mais acessíveis e para customizá-los às necessidades dos usuários. Mesmo em Tampere, portais reunindo os níveis de administração pública, portais regionais de serviços públicos e privados, portais distintos para educação, tráfego e recreação estão sendo projetados. Naturalmente, é uma ótima idéia tornar os serviços digitais municipais acessíveis a partir de várias entradas alternativas, mas nossa principal tarefa é manter o *web site* da cidade em funcionamento. Fácil de localizar e identificar, *tampere.fi* ainda é o melhor portal para tudo o que acontece na cidade. Um portal baseado em arquivos oferece uma ampla gama de oportunidades para organização e busca de informação, e a atualização continua a ser o problema central. Descentralizar a responsabilidade pela atualização predispõe ao erro humano e é sempre mais fácil manter em dia os serviços de uma única e coesa organização.

Tampere também está desenvolvendo uma plataforma futura para todos os serviços que são prestados no centro da cidade. Tre-D é um projeto de pesquisa sobre modelos virtuais tridimensionais de cidades. O objetivo é prover informação sobre a cidade de forma visual, interativa e virtual. Com o objetivo de ajudar residentes e turistas a localizar informação sobre serviços públicos ou comerciais, o modelo virtual tridimensional da cidade está conectado a um banco de dados e a um mapa. Depois de encontrar a localização de uma certa loja ou escritório, o usuário pode clicar o mapa e diretamente passar a fazer compras ou obter serviços virtuais. O banco de dados pode ser usado para localizar informações específicas, tais como nomes de prédios ou de empresas, endereços, telefones ou produtos. Alternativamente, o usuário pode apenas navegar pela cidade virtual e visualizar paisagens urbanas. Pretende-se que Tre-D possa funcionar até mesmo em dispositivos móveis. Coordenado pelas universidades de Tampere, o modelo pode ser visitado em <http://www.uta.fi/hyper/projektit/tred>.

Em suas escolas e faculdades, Tampere gera um ambiente para a formação de profissionais de comunicação em redes e de inovações em multimídia. O maior festival e concurso de multimídia da Finlândia acontece anualmente em Tampere. MindTrek é um evento com duração de uma semana, com seminários de especialistas, encontros de estudantes, apresentações e experiências de recreação usando as novas tecnologias (<http://www.mindtrek.org/>).

⁹ <http://www.tampere.fi/tiedotus/viinikka/frames.htm>

3. PARTICIPAÇÃO CÍVICA

Além dos conteúdos comerciais e de entretenimento baseados nas novas tecnologias, é importante que a administração pública desenvolva aplicações práticas para as redes, cuidando da evolução democrática da sociedade da informação. O desenvolvimento de novas tecnologias para o gerenciamento da informação pode ser integrado no desenvolvimento administrativo, melhorando os processos de tomada de decisão. Mas seria realista esperar que comunidades inteiras desenvolvam a motivação para participar ativamente do governo local? Sem dúvida, a Internet aumenta a transparência do governo. O aumento da real influência, no entanto, ainda é debatido. A exclusão social na Internet é um problema com muitas dimensões: por um lado, muitos cidadãos desfavorecidos, excluídos ou de alguma maneira reclusos consideram mais fácil participar através da Internet; por outro lado, a nova tecnologia e os limites do acesso a ela podem até mesmo intensificar a divisão da população.

Novas tecnologias provavelmente atingem pessoas que já são ativas, mas muitos esperam uma legião de novos usuários da Internet. Até um certo ponto, a participação pode ser motivada pelo próprio meio ou por uma aplicação inspiradora. De qualquer forma, os mais importantes fatores de motivação têm origem fora do meio digital, com ênfase especial no significado especial da participação.

Não devemos nunca ter a ilusão de que a participação digital pode ser mais influente que outros meios de participação. Participação cívica direta pode ser uma fonte de poder para os órgãos representativos do governo e deve ser percebida como uma forma essencial de diálogo no período eleitoral, bem como uma fonte de informação para formar as bases do processo de tomada de decisão. O problema central é, no entanto, a questão da responsabilidade: na democracia direta, não existe ninguém que assuma a responsabilidade por processos complexos de tomada de decisão da mesma maneira que aqueles que foram eleitos especificamente para suportar tal responsabilidade. Quando se discute participação digital, isto deve ser deixado claro.

Em primeiro lugar, o desenvolvimento deve ser mantido equilibrado. Acessibilidade, aplicações factíveis, motivação cívica, promoção da participação, desenvolvimento de uma cultura de interação, e adaptação dos procedimentos de preparação e de tomada de decisão devem ser promovidos lado a lado, com objetividade e paciência equivalentes em cada setor. Dependendo de avanços tecnológicos rápidos apenas pode ser deletério para a motivação, se a rede não puder ser tornada disponível para todos imediatamente. Uma baixa taxa de participação vai corroer as fundações de testes de novas aplicações. Identificação eletrônica é um pré-requisito para a participação efetiva: autoridades locais devem ter os meios para garantir que os participantes são realmente membros da comunidade.

Em segundo lugar, *o conteúdo do mecanismo de participação deve ser bem definido, tangível e simples*. Participação local pode ser gerada através de promoção adequada e uma combinação de diversas ferramentas de participação lado a

lado. Uma rede se presta melhor para a apresentação de informação de fundo, para discussões e para participação em assuntos de rápida implementação e fácil análise. A participação digital pode ser interessante, motivadora e fácil. No entanto, a participação não deve ser diluída com um excesso de questões ou com convocações muito frequentes.

Em terceiro lugar, para que possa funcionar, *o grau percebido de influência da participação digital deve ser mantido realisticamente*. As regras da tomada de decisão devem ser tornadas claras para todas as partes e não se devem abrigar ilusões de que a participação digital possa alterar esse sistema. Apesar disso, informação e retorno recebidos digitalmente dos cidadãos devem ser considerados. As autoridades devem assumir o compromisso de fazê-lo e estar prontas a responder. Como se trata de um meio rápido, os efeitos do retorno cívico devem ser visíveis de forma razoavelmente rápida – se não sob a forma de decisões finais, pelo menos como revisões de planos claramente formuladas.

4. CONCLUSÃO

O envolvimento interno da organização é especialmente importante para todo o desenvolvimento dos serviços digitais. É preciso aprender a levar o *e-mail* e o meio digital a sério e, até um certo ponto, adaptar a bastante inflexível máquina administrativa para satisfazer as demandas por rotinas de comunicação muito velozes ou imediatas. Apesar disso, os serviços nunca podem ser construídos sob a forma digital apenas, de modo que, pelo menos no início, o governo digital significa trabalho a mais para as autoridades locais. Os funcionários públicos municipais devem ser motivados a assumir as novas responsabilidades através de uma ênfase na maior eficiência, melhor qualidade de serviços e possível economia.

A prefeitura de Tampere continuará desenvolvendo a gama de serviços baseados na Internet e se envolvendo na comunicação bidirecional e no processo de interação com os moradores. Esse canal rápido, direto e demonstrativo é um meio muito interessante para o gerenciamento dos assuntos de interesse público.

KEYWORDS

Digital municipal services – Civic participation – e-democracy

ABSTRACT

Tampere, the third largest city in Finland, has been developing initiatives to increase the availability of information and the volume of digital services to the public. The strategy considers that information is the key for the city's future, and that it counts on a fruitful basis for investment in this area: research and education facilities,

content industry, a variety of access means and technological knowledge in the public sector. The objective is to provide equal access for the information society, through 24-hour-a-day services for the population, businesses, and visitors. Currently, Tampere's web site (<http://www.tampere.fi>) receives over 1.2 million visits a month, of which about 30% are citizens searching for solutions for real problems or in need of an specific public service. The municipal administration provides access in schools, libraries, and in a web cafe. Available services include a discussion forum for the exchange of opinions on current affairs and projects in the city, questionnaires on urban planning and budgeting, and a virtual store for paid goods and services. There are also tools that communicate bus schedules through cell phones, maps and air photos with the location of services, and access to reservation and renewal of loans at the municipal library. The city's web site also hosts information for the promotion of international relations, tourism, and conferences.